



**CNDH**  
MÉXICO  
*Defendemos al Pueblo*

# Los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en México







# Los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en México



Primera reedición: diciembre, 2020  
Primera reimpresión: diciembre, 2021

ISBN: 978-607-729-568-6

**D.R. © Comisión Nacional  
de los Derechos Humanos**  
Periférico Sur 3469,  
esquina Luis Cabrera,  
colonia San Jerónimo Lídice,  
C.P. 10200, Ciudad de México.

*Impreso en México*

## 1. Introducción

Los pueblos y las personas indígenas constituyen uno de los sectores de la sociedad mexicana que requiere mayor atención para su desarrollo económico, político, social y cultural, así como para recibir un trato digno, eliminando la discriminación a la que permanentemente se enfrentan. Por ello, es necesario construir en el país una cultura de respeto, tanto a sus derechos individuales como los adquiridos como miembros de una comunidad, para su disfrute pleno, como lo queremos para todos los mexicanos.

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, en la Carta de las Naciones Unidas se estableció la necesidad de realizar la cooperación internacional para el desarrollo y el estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión. Derivado de ese compromiso, la Declaración Universal de los De-

rechos Humanos dispone en sus dos primeros artículos que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. A partir de esos antecedentes, a nivel internacional se han dado algunos avances en relación a los derechos de los pueblos indígenas.

## 2. Tratados internacionales

En 1957 se concretó, en la Organización Internacional del Trabajo (OIT), un primer tratado que aborda directamente la problemática indígena: el Convenio Número 107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, que fue ratificado por 27 países.

Desde ese año, varios instrumentos internacionales se han referido al tema de los derechos de minorías sociales y culturales. Por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), en su artículo 27 señala que en los Estados en que existan minorías étnicas no se les negará a los miembros de las mismas, el derecho a tener su propia vida cultural, a profesar su propia religión y a emplear su propio idioma.

Otro documento internacional, la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (1992), establece que los Estados

protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos y fomentarán las condiciones para la promoción de esa identidad, entre ellas disfrutar su propia cultura; profesar y practicar su propia religión, y utilizar su propio idioma, en privado y en público, libremente y sin injerencias ni discriminación de ningún tipo.

### **a) El Convenio 169 de la OIT**

El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes es un tratado internacional que surgió el 27 de junio de 1989, en el seno de la OIT, que buscó romper con los contenidos asistencialistas e integracionistas del Convenio 107 comentado antes. A lo largo de 44 artículos se enlista una serie de derechos humanos que deben gozar los pueblos y comunidades indígenas y tribales.

Dentro de otros, se establece el derecho que tienen unos y otros de vivir y desarrollarse como comunidades distintas y a ser respetados, estableciendo obligaciones para los Estados en materia de su integridad cultural; de la salvaguarda de sus derechos sobre las tierras, territorios y recursos naturales; sus formas propias de organización; la no discriminación; la búsqueda de su participación y consulta en las decisiones de políticas públicas que los afecten, y el derecho al desarrollo económico y social.

El Convenio 169 de la OIT fue ratificado por México en 1990 y entró en vigor el 5 de septiembre de 1991, fecha desde la que es un instrumento internacional jurídicamente vinculante.

### **b) La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

En 2007 la Asamblea General de la ONU aprobó la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Aunque no constituye un documento

jurídicamente vinculante, la fuerza moral de la Declaración permitirá avanzar más en la solución de los reclamos de estos pueblos, comunidades y las personas pertenecientes a los mismos.

La Declaración está constituida por 46 artículos, en los que se marcan los parámetros mínimos para el respeto a los derechos de los pueblos indígenas, dentro de ellos los relativos a la libre determinación, a la cultura propia, a la educación y a la organización, al desarrollo y al trabajo, a la propiedad de la tierra, al acceso a los recursos naturales de los territorios en los que se asientan y a un ambiente sano, a la no discriminación y a la consulta libre e informada sobre temas que los afecten, entre otros.

Con su aprobación se terminó una larga etapa de negociaciones al interior de organismos de Naciones Unidas, encaminadas a proporcionar el reconocimiento de derechos para estas colectividades, que constituyen un importante sector poblacional en muchas naciones del mundo.

## **c) Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**

Por otra parte, después de 17 años de negociaciones, en Santo Domingo, República Dominicana, el 15 de junio de 2016, la Asamblea Plenaria de la Organización de los Estados Americanos aprobó la Declaración Americana sobre Los Derechos de los Pueblos Indígenas compuesta de 41 artículos en los que se plasma el reconocimiento de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Aun cuando este instrumento hace referencia a derechos que ya constan en otros acuerdos internacionales como la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otros tratados internacionales, en el ámbito regional de protección de Derechos Humanos viene a confirmar derechos indígenas que ya existían, pero que ahora se expresan en un instrumento interamericano.

Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), esta declaración fomenta la protección, el desarrollo y el fortalecimiento de su cultura, lenguas y forma de vida, a la vez que protege su derecho a la libre determinación, a sus territorios ancestrales y a la previa consulta libre e informada.

Para esta Comisión Nacional, la incorporación de nuestro país a este instrumento, reitera la importancia y la necesidad de armonizar la legislación interna y las prácticas administrativas a los criterios internacionales, en beneficio de los pueblos indígenas para proteger sus derechos, garantizar el derecho a la salud, a un medio ambiente sano y el derecho a la igualdad de género de las mujeres indígenas.

### **d) ¿Qué es la discriminación?**

En la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965), se establece que la “discrimina-

ción racial" se aplica a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico cuyo objeto o resultado sea anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en cualquier esfera de la vida pública o privada. Los Estados parte condenan la discriminación racial y se comprometen a seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminarla en todas sus formas y a promover el entendimiento entre todas las razas.

No se consideran discriminación racial las medidas especiales adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, como es el caso de los indígenas.



### **3. Los pueblos indígenas en nuestra Constitución**

En virtud de la reforma del 10 de junio de 2011, que modificó once artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los derechos de los pueblos y personas indígenas se fortalecen. A partir de entonces, en el artículo 1o., además de establecerse el derecho a la no discriminación por motivos de origen étnico o nacional, se dispone que todas las personas gocen de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección. Manda también a que las normas relativas a los derechos humanos se interpreten de conformidad con una y otros, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Por su parte, el artículo 2o. señala desde la reforma indígena del 14 de agosto de 2001 que: “La Nación tiene una composición pluricultural

sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”. También dice que el criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican esas disposiciones sobre pueblos indígenas será la conciencia de su identidad indígena. Al respecto el Poder Judicial de la Federación ha emitido siete jurisprudencias y el Tribunal Electoral del PJF dos, para consolidar este criterio.

Entre sus disposiciones, el citado numeral define que son comunidades integrantes de un pueblo indígena “aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”.

Las constituciones y leyes locales deberán realizar el reconocimiento de los pueblos y comu-

nidades indígenas específicos, tomando en cuenta, además de los principios generales establecidos en el artículo 2o., criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

El apartado A del artículo que venimos comentando, se compone de ocho fracciones en las que se reconoce y garantiza la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, para:

- Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

- Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.<sup>1</sup>
- Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

---

<sup>1</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 25 de mayo de 2015.

- Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.
- Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.
- También para elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

- Podrán acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Por otra parte, el apartado B, del artículo 2o., en sus nueve fracciones, establece medidas que deberán ser tomadas por la Federación, los Estados y los municipios, con la finalidad de promover la igualdad de oportunidades, la eliminación de la discriminación y el establecimiento de instituciones y políticas para el respeto de sus derechos humanos, abatir el rezago y las carencias y avanzar en el mejoramiento de las condiciones de bienestar social de pueblos, comunidades y personas indígenas, hombres y mujeres, niños y niñas, diseñadas y operadas conjuntamente con

ellos, propiciando la participación de las mujeres en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria. Con estos propósitos también, en el artículo 115 se dispone que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal puedan coordinarse y asociarse.

En seguida, el artículo 30. constitucional, relacionado con la educación, dispone, dentro de otras cosas, que atenderá a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura; y contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.

El artículo 40. establece el derecho de toda persona tiene a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento.

El mismo artículo, dispone que: “Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural”.

De la misma manera, una reforma al artículo 28 constitucional en 2013 permite que una vez que se haya cumplido con la normatividad establecida, las comunidades indígenas puedan acceder a concesiones de radiodifusión y telecomunicaciones, no obstante que la ley reglamentaria les otorga un espectro muy reducido.

Debemos mencionar que, para reglamentar las disposiciones constitucionales, 57 leyes federales tienen contenidos específicos relaciona-

dos con el tema. También en 28 constituciones locales se reconocen los derechos indígenas y falta su reconocimiento en Aguascalientes, Coahuila, Tamaulipas y Zacatecas.

Por otra parte, existen 28 leyes reglamentarias en materia indígena en igual número de entidades, además de cinco leyes relativas a la justicia indígena, dos sobre la consulta indígena y una relativa al catálogo de comunidades indígenas.

A pesar de estos avances legislativos a nivel internacional y nacional, falta todavía establecer el reconocimiento en la constitución federal de la personalidad jurídica y el derecho a la consulta de los pueblos indígenas. Ni que decir de las tareas colosales en lo que corresponde a concretar los avances legales en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población indígena mexicana.



## **4. La lucha en contra de la discriminación**

Se considera que existe una vulneración a los derechos humanos por discriminación cuando una autoridad afecta, a través de una acción u omisión, los derechos de un individuo o comunidad indígena por causa de su pertenencia étnica y diversidad cultural.

En México, las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión al servicio del Estado, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de respetar los derechos humanos y también de promoverlos, protegerlos y garantizarlos.

Pero la discriminación también ocurre cuando ese trato desigual hacia una persona o comunidad indígena, proviene de cualquiera de nosotros. El deber de respetar los derechos humanos de los demás también nos corresponde a todos, seamos o no autoridades.

Esa situación no superada de la discriminación de alguna manera explica el por qué no se ha podido concretar una modificación constitucional que establezca de manera clara el derecho a la consulta previa, libre e informada a asuntos que afecten los pueblos y comunidades indígenas. También que no se asignen suficientes recursos para alcanzar un nivel de desarrollo semejante al promedio de la población nacional, así como su acceso pleno a la jurisdicción del Estado, y el respeto pleno a su dignidad por parte de las personas que no son indígenas.

## 5. ¿A dónde se puede acudir?

La importancia del tema del respeto de los derechos de los pueblos indígenas llevó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a crear en 1992 una Coordinación de Asuntos Indígenas, que en 1997 creció para convertirse en la Cuarta Visitaduría, cuyas tareas son, entre otras: recibir y tramitar las quejas de pueblos e individuos indígenas; realizar labores de difusión y capacitación acerca de los derechos humanos de los pueblos indígenas; investigar y publicar temas relacionados con la materia, y defender las garantías fundamentales de los indígenas internos, procesados y sentenciados en los fueros federal y común, que se encuentran en los centros de reclusión del país.



- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, CNDH, 23a. ed., 2018.
- OEA, *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. 2016.
- ONU, *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial*. 1965.
- \_\_\_\_\_, *Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas*. 1992.
- \_\_\_\_\_, *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. 2007.
- \_\_\_\_\_, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. 1966.
- OIT, *Convenio (Núm. 107) sobre Poblaciones Indígenas y Tribales*. 1957.
- \_\_\_\_\_, *Convenio (Núm. 169) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. 1989.
- UNESCO, *Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales*. 1978.

**COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
DERECHOS HUMANOS**

Av. Periférico Sur núm. 3469, 1er. piso,  
Colonia San Jerónimo Lídice,  
Demarcación Territorial Magdalena Contreras,  
C.P. 10200, Ciudad de México.

Larga distancia gratuita:

**800 715 2000**

Área de emisión: CENADEH

Contenidos: Moisés Jaime Bailón Corres

Número de identificación: INDG/CART/210A



*Los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en México*, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se terminó de imprimir en diciembre de 2021 en los talleres de Color Printing Forever, S.A.S. de C.V.  
Jesús Urueta núm. 176 bis, Colonia Barrio San Pedro  
Demarcación Territorial Iztacalco,  
C.P. 08220, Ciudad de México.  
El tiraje consta de 2,000 ejemplares.

Este material fue elaborado con papel certificado por la Sociedad para la Promoción del Manejo Forestal Sostenible, A.C. (Certificación FSC México).



